

## CIDADE E QUESTÃO SOCIAL NO CAPITALISMO: em cena, Fortaleza, a *Miami* do nordeste<sup>1</sup>

**Aurineida Maria Cunha**

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

**CIDADE E QUESTÃO SOCIAL NO CAPITALISMO:** em cena, Fortaleza, a *Miami* do Nordeste

**Resumo:** Este artigo analisa a gênese do processo de mercantilização das cidades, abordando as principais transformações urbanas e a questão social, pontuando aspectos da urbanização no Brasil e, especificamente, de Fortaleza. Fortaleza foi escolhida como local da pesquisa devido às suas contradições e transformações nas duas últimas décadas. A capital do Ceará passou por diferentes intervenções urbanísticas que contribuíram para alterar sua imagem histórica de metrópole pobre, subdesenvolvida e dos retirantes das secas, passando a ser vista como moderna, com infra-estrutura, lazer, cultura e belezas naturais, passível de ser vendida por meio de *city marketing* local, nacional e internacional. No discurso oficial a modernização iria possibilitar a diminuição da pobreza e da miséria, porém, estas continuaram apresentando índices sociais críticos. Em um segundo momento é discutida a construção histórica dos marcos legais do direito à cidade no país analisando a negação do direito à cidade, mostrando que na sociedade brasileira a igualdade jurídica dos cidadãos convive, contraditoriamente, com a realização da desigualdade. O artigo é encerrado com uma discussão acerca de a (im) possibilidade de efetivação do mesmo no capitalismo que tem na sua lógica a negação dos direitos para todos.

**Palavras-chave:** capitalismo, cidade, questão social, direito.

**CITIES AND SOCIAL ISSUES IN CAPITALISM:** Fortaleza, the “*Miami*” of the Brazilian northeast in focus

**Abstract:** This article analyzes the genesis of the mercantile process in the cities, approaching the main urban transformations and their social subjects emphasizing the Brazilian urbanization aspects, specifically in the city of Fortaleza. Fortaleza was chosen as the researched city due to its’ contradictions and transformations in the last two decades. The capital of the Ceará state has gone through different urban interventions, which contributed to alter its’ historical image of being a poor, underdeveloped metropolis, to being perceived as a modern, structured city with leisure, culture and natural beauties, susceptible to be sold through local, national and international city marketing. Considering the official political speech modernizing the city would make it possible to decrease poverty; however, the Brazilian city of Fortaleza continues to present critical social indexes. This article also considers the historical construction of their citizen’s city rights, analyzing the denial of their right to the city, showing that in the Brazilian society the citizens’ juridical equality is only theoretical because contradictorily, social inequality continues to be perceived. This article ends with a discussion over the (im) possibility of equality concretization in capitalism due to its’ logic being the whole population equality denial.

**Key words:** capitalism, city, social subject, right.

Recebido em 01.10.2008. Aprovado em 22.11.2008.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo está estruturado a partir de uma reflexão sobre a gênese do processo de mercantilização das cidades, abordando as principais transformações urbanas, suas contradições, conflitos e a questão social, pontuando aspectos da urbanização no Brasil e, especificamente, de Fortaleza na contemporaneidade. Também destacamos a importância dos marcos legais do direito à cidade no país analisando a negação do direito à cidade, mostrando que na sociedade brasileira a igualdade jurídica dos cidadãos convive, contraditoriamente, com a realização da desigualdade.

Como metodologia realizamos pesquisa bibliográfica com um levantamento da produção científica para a construção do sistema conceitual sobre cidade e questão social. As obras de Marx e Engles (1987), Marx (1996), Lefebvre (1991; 1999), Harvey (2004), Mészáros (2002), Silva (2005), Kowarick e Bonduki (1988) apresentam convergência analítica fundante para a compreensão dos determinantes do processo de produção e reprodução da sociedade capitalista em que a vida urbana se revela por meio de múltiplas contradições, conflitos e lutas permanentes. Nesse sentido, a articulação entre cidade e questão social, na perspectiva desenvolvida por Netto (2001) e Iamamoto (2001, 2006), torna-se fundamental para elucidar os determinantes e as contradições do capitalismo na contemporaneidade. Apresentamos elementos para a discussão do direito à cidade, sistematizados por Saule Júnior (1999), e a polêmica, proposta por Dias (1997) e Mészáros (1993, 2002), que aponta críticas à (im) possibilidade de realização na sociedade capitalista do direito para todos.

Portanto, é na cidade, onde ocorre a materialização espacial das desigualdades sociais, que a vida urbana se revela por meio de múltiplas contradições e transformações inerentes a uma sociedade de classes que se manifesta, mais claramente, nas diferenciações entre os modos de morar, de trabalhar, de locomoção, de acesso à infraestrutura, ao lazer.

## 2 CIDADE E QUESTÃO SOCIAL NO CAPITALISMO

O processo de expansão da vida urbana e do caráter mercantil ocorreu quando se verificou uma divisão de trabalho entre as cidades, a qual possibilitou, na Antiguidade, a união de várias cidades em impérios, criando as condições para o aparecimento de uma economia propriamente urbana. Marx (1987) analisa que a forma de espaço está ligada a seu modo de produção, pois a história antiga é a das cidades fundadas na propriedade da terra e na agricultura. A presença da cidade “é em si mesma, algo diferente da simples multiplicidade de casas separadas. Nesse caso, o todo não consiste apenas na reunião de suas partes isoladas, é uma

forma de organismo independente”. (MARX, 1987, p.75)

Outro fator importante diz respeito à organização da cidade que vai ser marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado, os proprietários dos meios de produção (burgueses) e do outro, os vendedores de sua força de trabalho (antigos criados e população deslocada pelo progresso na agricultura e pela transformação das plantações em pastagens). Nos séculos XVIII e XIX, em períodos de grande desenvolvimento industrial e urbano, a constituição de uma massa de trabalhadores, aqueles ex-camponeses expulsos de suas terras, ex-artesãos arruinados, ex-pequenos proprietários independentes, completamente despojados dos seus meios de produção e, por conseguinte, aptos a venderem sua força de trabalho. Segundo Marx (1996, p. 850), “conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram as terras ao capital e proporcionaram a indústria das cidades necessária de proletários sem direitos”.

A cidade se transforma não apenas em razão de ‘processos globais’ relativamente contínuos (tais como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas conseqüências nas trocas ou o desenvolvimento da racionalidade) como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações de classe e de propriedade.

A cidade é, portanto, enquanto ligada às forças produtivas, a sede desse vasto processo contraditório. Ela absorve o campo e contribui para a destruição da natureza; destrói, ela também, suas próprias condições de existência e deve restabelecê-las de uma maneira sistemática. (LEFEBVRE, 1999, p.147)

Destarte, no início do capitalismo, nas cidades, era comum a presença de marginais e mendigos que não se enquadravam na disciplina no interior das fábricas, ocorrendo uma repressão generalizada ao crescimento das atividades ligadas à vagabundagem e à mendicância, uma vez que esses grupos pertencem ao exército industrial de reserva, à categoria do *lumpem*-proletariado. A miséria foi aceita como destino normal da vida por uma parte considerável da população e servia como incentivo para que o trabalhador desenvolvesse suas atividades por salários insignificantes, constituindo-se em fundante para o luxo e bem-estar da burguesia.

Engels (1988) analisou uma realidade típica em Manchester, na Inglaterra – segregação, decomposição, contradição, ordem revelando a ordem e a desordem do espaço urbano que expõe a lógica da sociedade capitalista com a existência do exército de reserva da classe operária que vive na miséria ao mesmo tempo contingente (para os indivíduos) e eterna (para a classe).

Tudo isso, porém, pressupõe que o trabalhador tenha um emprego; quando não o tem fica totalmente por conta do

acaso e come o que lhe dão, o que mendiga ou o que rouba; e, quando não obtém nada, simplesmente morre de fome. (ENGELS, 1988, p.317)

A Europa Ocidental experimentava os impactos da industrialização, os conflitos entre capital e trabalho e o fenômeno do pauperismo formado pela parcela da classe trabalhadora que não tinha condições de assegurar sua existência por meio da venda da força de trabalho e sobrevivia da caridade pública. Segundo Marx (1996, p.747), “quanto maior essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se a terminologia oficial, o pauperismo. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista”.

O pauperismo relaciona-se com a sociabilidade capitalista e com os seus desdobramentos sociopolíticos. “A luta entre o capitalista e o trabalhador remonta à própria origem do capitalismo”. (MARX, 1996, p.485) Na metade do século XIX, com o processo de exploração, a classe operária e os pobres não se acomodaram com sua situação de pauperização, resistiram e ocorreram conflitos, tensões, protestos que tomaram as mais diversas formas, configurando para a classe dominante uma ameaça real à paz, à ordem econômica e social e à sociedade burguesa. A questão social diz respeito ao conjunto das desigualdades sociais geradas na sociedade capitalista e tem sua gênese na contradição entre a produção coletiva e a apropriação privada da atividade humana – o trabalho, as condições necessárias à sua realização e seus frutos. (IAMAMOTO, 2001)

Segundo Netto (2001), nas sociedades anteriores à ordem burguesa eram comuns desigualdades, privações, pobreza, etc., resultado da escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir. A expressão questão social, na segunda metade do século XIX, passa a ser incorporada pelo pensamento conservador. É naturalizada e objeto de ações moralizadoras. O enfrentamento das suas manifestações deve ser realizado por meio de programas, reformas e intervenções que conservem, principalmente, a propriedade privada dos meios de produção, ou seja, o *status quo* que é o fundamento da sociedade capitalista. Para o pensamento conservador, o pauperismo, que caracteriza a questão social, era uma disfunção a qual podia ser enfrentada no marco da sociedade alicerçada na propriedade privada por meio, por exemplo, da educação e do trabalho.

A questão social nada tem a ver com o desdobramento de problemas sociais herdados pela ordem burguesa, pela primeira vez a pobreza cresce na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza. (NETTO, 2001) Nos diferentes estágios do capitalismo são produzidas variadas expressões da questão social.

### 3 A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL EM FORTALEZA

O surgimento da questão social, no Brasil, é pensado a partir da industrialização, quando se evidenciam embates entre as classes antagônicas – capitalista – proletariado e novas formas de enfrentamento da questão social se fazem necessárias para contraporem-se à repressão e à caridade históricas.

A partir da década de 1930, houve aceleração das mudanças sociais e políticas no país. Primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos políticos e de redução dos direitos civis. (CARVALHO, 2004) É no governo de Getúlio Vargas que a questão social é reconhecida como questão política e portadora de legitimidade.

O Estado passa a intervir na relação capital x trabalho objetivando a desmobilização/despolitização da classe operária. O órgão principal na atuação diante da questão social era o Ministério do Trabalho que buscava conciliar autoritarismo e paternalismo por meio de um discurso oficial baseado na integração social, na complementaridade e colaboração entre as classes. Nesse período intensificam-se as organizações políticas como sindicatos, associações de classe, partidos políticos e movimentos de massa de âmbito nacional que vinham se manifestando por meio de várias greves gerais reivindicando melhores condições de vida e participação política. Foram várias conquistas como a Consolidação das Leis do Trabalho (1943) com uma legislação trabalhista e previdenciária. O período de 1930-1945 é considerado a era dos direitos sociais. (CARVALHO, 2004) Surgiu o entendimento de que a questão social tinha um caráter político que estabelecia um novo ramo do direito “colocado entre o direito sindical, direito trabalhista ou direito do trabalho”. (CERQUEIRA, 1982, p.81)

A questão social é indissociável do processo de acumulação e das contradições que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se acha na base das reivindicações das políticas públicas: “foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado”. (IAMAMOTO, 2001, p.17)

Em face disso, as cidades brasileiras são mecanismos de acumulação de capital, transformando-se, simultaneamente, em instrumento de exploração, pauperização e de desigualdade social e espacial. Desse modo, a questão social, apreendida com o conjunto das expressões das desigualdades, é também rebeldia, pois os sujeitos sociais resistem e proclamam seu inconformismo expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos. (IAMAMOTO, 2006)

No caso específico de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, com 80% de sua área geográfica inserida na zona árida, nos constantes períodos de

secas, era impossível manter a mão-de-obra em sua totalidade nos latifúndios. Sem trabalho, parte dos camponeses dirigiu-se para as cidades litorâneas, particularmente para Fortaleza, que se ‘tornava a metrópole da fome’. Os migrantes (geralmente formados por moradores, vaqueiros, pequenos proprietários, comerciantes falidos, indigentes urbanos, homens, mulheres e crianças) ocupavam praças, ruas, calçadas, o Passeio Público com suas barracas sob as árvores (eram chamadas de ‘palhoças’).

O governo federal enviava recursos para acampamentos/abarracamentos que eram levantados próximos aos canteiros de obras onde trabalhavam os retirantes. O trabalho buscava acabar com a ociosidade dos retirantes e impedi-los de se aproximarem do Centro. Essa mão-de-obra serviu para a construção da estrada de ferro Fortaleza-Baturité e para a manutenção de obras de modernização da estética do ‘aformoseamento’ que pretendia estabelecer um clima de civilização e de progresso da capital. Os períodos de seca fazem parte da história da cidade estabelecendo relações sociais, políticas, econômicas, culturais que se cristalizaram com o passar do tempo e dos governos.

A partir da década de 1940, a busca para transformar a imagem da ‘capital dos migrantes’ continuava com pavimentações das vias públicas e a proliferação de automóveis, instalação da telefonia, espaços de lazer, edifícios como Excelsior Hotel e os cines Diogo e São Luiz, iluminação pública elétrica, a Cidade da Criança, a reforma da Praça do Ferreira. Com a expansão do perímetro central, as camadas dominantes deixam o Centro formando-se os primeiros bairros ‘ricos’ como Jacarecanga e Benfica, Praia de Iracema e, posteriormente, a Aldeota.

Ao mesmo tempo, surgiram as primeiras favelas (Zé Padre, Mucuripe, Lagamar, Morro do Ouro, Meireles, Papoquinho, Estrada de Ferro e Varjota) sem infra-estrutura urbana que atendessem às necessidades mínimas dos moradores que chegavam e ocupavam áreas de dunas, várzeas de rios, lagoas e manguezais revelando uma fisionomia urbana diferente daquela que garantiam as imagens dominantes da cidade. Começou a ficar mais visível o processo de diferenciação espacial e segregação. (SILVA, 2005).

Nos anos 1940 Fortaleza contava com uma população de quase 200 mil habitantes, já o número de operários era de “40 mil, além dos desempregados que são objetos da mendicância e da caridade pública”. (SOUZA, 2004, p.314).

Essa realidade contribuiu para a organização dos moradores que reivindicavam melhores condições de vida, dando lugar aos movimentos de bairros na década de 1950. São emblemáticas as experiências do Pirambu (1960), a ocupação da Avenida José Bastos em 1978 e 1979, o acampamento no Cambéba, sede do governo do Estado (1987), as experiências das favelas Verdes Mares nos anos

1960 e do Lagamar nos anos 1980, movimentos que lutavam pela posse da terra, infra-estrutura, equipamentos coletivos, etc. Esses movimentos acumularam forças e contribuíram para a criação do movimento Interbairros (1977) na União das Comunidades (1979), na Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, na Jornada de luta contra a fome (1983) e, mais posteriormente, na Federação Cearense e no Movimento dos Sem-Teto (1983). Foram instrumentos de fortalecimento da luta pelo direito fundamental e primário do homem, o de morar, e contra a apropriação da terra urbana como reserva de valor.

A cidade revela em seu território as contradições próprias das relações entre capital e trabalho manifestadas em lutas e nas relações políticas entre as forças que controlam o governo central e o governo local e, de modo particular, nas condições de vida das classes sociais.

#### 4 A CIDADEMERCADORIA: Fortaleza, a *Miami* do nordeste

No capitalismo contemporâneo um aparente consenso sobre o pensamento da cidade e do planejamento urbano com um conjunto de supostas certezas que circunscreve e orienta as formas dominantes de reestruturação e globalização, sustentabilidade e competitividade constituem os eixos em torno dos quais se desenvolve uma grande parte do debate sobre o urbano e são formuladas as prescrições para as administrações municipais.

Segundo Harvey (2004), no desenvolvimento geográfico desigual a analogia cidade-empresa não se limita tão-somente a propostas administrativa, gerencial ou operacional. Na verdade, é o conceito de cidade que está redefinido, até porque o capitalismo construiu e reconstrói uma geografia a sua própria imagem e semelhança, não sobrevivendo sem as reorganizações geográficas como solução parcial para suas crises.

Entre consensos e dissensos, Borja e Castells (1996) apresentam propostas para a gestão urbana ser alicerçada no planejamento estratégico e têm como principais objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Esse modelo foi amplamente difundido na Europa, na Ásia, nos países do Leste Europeu e nos Estados Unidos pelas agências multilaterais e consultorias internacionais como uma ‘receita’ de suposto sucesso. Uma das principais articulações do planejamento estratégico é a busca da cooperação entre o setor público e privado para possibilitar investimentos em projetos de revitalização de áreas por meio de operações urbanísticas, de renovação ambiental e de obras de arquitetura. Exemplos de construção e de divulgação da imagem de cidades que estão sendo renovadas e modernizadas: Paris, Bilbao, Barcelona, Lisboa e Los Angeles. “Não basta renovar as cidades, é preciso vendê-las e, ao fazê-lo, vende-se à imagem da cidade renovada”. (ARANTES, 2000, p.50).



No 'mercado de cidades' há diferentes tipos postos à venda de acordo com as diversas demandas: cultural, negócios, turismo, etc. Nesse sentido, a mercadoria-cidade deve ser vendida e comprada por um público consumidor específico, qualificado e rentável, como por exemplo: idosos que procuram tranquilidade e serviços médicos e/ou religiosos; jovens que estão buscando certos tipos de entretenimento, aventuras e lazer, etc.

A realidade de Fortaleza, aqui analisada, apresenta suas singularidades neste 'mercado das cidades', pois tem assumido um papel importante na atração de novos empreendimentos considerados prioritários pelos governos estaduais e municipais para impulsionar a economia em consequência de processos econômicos, políticos e territoriais.

A capital cearense foi beneficiada com o processo de descentralização territorial do país em decorrência da política neoliberal de desregulação comercial e financeira que colocou a indústria numa estratégia de ajuste defensivo em busca de competitividade. Nesse plano foi implantada uma política local de promoção do turismo nacional e internacional com estratégias de divulgação dos fatores geográficos e econômicos, tais como a proximidade da cidade em relação aos mercados turísticos da América do Norte e da Europa, o clima tropical, temperatura estável e sol durante o ano todo, além da paisagem exuberante das praias cearenses como atributos naturais. (BERNAL, 2004).

Em Fortaleza, as últimas gestões municipais se pautaram por um novo modelo de administrar que fez opção pelo *marketing* cultural, com divulgação de imagens e informes publicitários. A cidade pode ser considerada um modelo dos processos contemporâneos de renovação e reestruturação espacial no Brasil com a construção, por exemplo, em 1999, do complexo turístico Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura. Com a mesma preocupação de consolidar a imagem de modernidade e de espetáculo, a cidade divulga a Avenida Beira-Mar, outro cartão-postal que se transformou em lugar de lazer e moradia pela elite local, passando, posteriormente, por diversas intervenções urbanísticas.

As administrações municipais buscaram construir uma nova imagem da cidade diferente da imagem histórica da capital dos migrantes e da fome. Fortaleza é apresentada como um paraíso de belezas naturais - "*Miami do Nordeste*" e "*Caribe brasileiro*" - para que essas belezas naturais da "*terra do sol*" possam ser vendidas como uma mercadoria para o consumo, sobretudo aos turistas estrangeiros. A cidade se transforma em imagem publicitária por meio de catálogos, *folders* e vídeos. No Governo Ciro Gomes (1990-1994) o Ceará foi locação para a telenovela *Tropicaliente*, em 1994. Já o governador Tasso Jereissati, em 1998, apoiou a produção da telenovela *Meu bem-querer*. Essas novelas receberam recursos financeiros do governo estadual e as belezas naturais do Ceará, sobretudo as de Fortaleza, foram os principais cenários dessas tramas televisivas.

A imagem da cidade e do seu povo também é uma mercadoria, um espetáculo do consumo e o consumo do espetáculo vendido no mercado das cidades. A forma de vender Fortaleza pode ser como um paraíso regional privilegiado por belezas naturais como também, a partir de sua história, com seus costumes e produção artesanal, gastronomia e cultura. Atualmente Fortaleza é vendida como a 'Capital do Humor' e o cearense é divulgado como um povo hospitaleiro, alegre, em que se destaca o chamado 'Ceará Moleque'. Outro aspecto cultural a ser divulgado é a culinária oriunda das cozinhas portuguesa, indígena e africana, seu artesanato e sua música (principalmente o forró) que devem ser apreciados pelo turista-consumidor de "bens imateriais e culturais e que se alimenta de signos, da riqueza, da felicidade, do amor, que acaba consumido, apenas a sua própria presença e a sua própria acumulação". (LEFEBVRE, 1991, p.95).

Nas cidades, por meio da indústria do turismo, é criado um mundo fictício e mistificado de lazer e cultura a partir de uma série de atividades que geralmente produz somente a ilusão de um cenário e de um espetáculo, pois a realidade é metamorfoseada com o objetivo de seduzir e de fascinar. Ressalta Debord (1997) que o turismo se torna um subproduto da circulação das mercadorias como consumo que se resume no lazer de ir ver o que se tornou banal e efêmero.

É a cidade-espetáculo que explicita determinadas práticas materiais e simbólicas revelando a tendência a uma teatralidade ostensiva do cenário cultural, onde tudo é objeto de consumo estético evidenciando a lógica cultural do capitalismo avançado que produz mercadorias como um fenômeno cultural no qual se compram os produtos por sua imagem. O espetáculo é uma relação social entre pessoas com a mediação de imagens e constitui-se o modelo atual da vida dominante na sociedade, correspondendo a uma produção da alienação do espectador diante do objeto contemplado.

Os projetos políticos em torno da cidade-mercadoria criam oportunidades vantajosas para os agentes econômicos privados que acabam homogeneizando espaços públicos. Difícil é encontrar a identidade da cidade como espaço da política e da construção da cidadania. Os meios de comunicação são utilizados para criar um consenso social e controle social em que os espaços são vendidos como seguros, confortáveis.

Para Sanches (2003), os processos de valorização dos espaços revitalizados expulsam as populações pobres para áreas periféricas. É como se o mundo real da pobreza urbana não fizesse parte da virtualidade da cidade reinventada para os negócios. Quem vê o mundo pelos olhos do miraculoso renascimento das cidades para o mercado global jamais verá a pobreza e a exclusão das populações mais pobres para as periferias metropolitanas com os projetos de renovação urbana. São dois mundos separados que precisam se ignorar para sobreviver.

Em Fortaleza, os lugares que foram revitalizados produzem seletividades e o afastamento social. Por

exemplo, o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, localizado em uma área de antigos armazéns, é um espaço de consumo que afasta os segmentos mais populares criando uma desigualdade social e espacial. Fortaleza é uma cidade de contrastes e, historicamente, foram construídas duas formas de habitar, de viver, de sobreviver.

A capital cearense entrou no século XXI com índices sociais críticos, ou seja, as desigualdades eram elevadas até para o modelo brasileiro e a concentração de renda impediu que, mesmo com a dinamização da economia, acontecesse melhoria na qualidade de vida da população. O Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil de 2003, do PNUD, mostra que Fortaleza, nos anos 1990, tinha o IDH de 0,688, ocupando a 31ª posição; já em 2000, o índice do IDH era de 0,767, ficando no 29º lugar entre as capitais do país. Apesar da melhoria do IDH, de acordo com a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), em 2007 existiam 624 favelas e 103 áreas de risco. Segundo o Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional de Fortaleza é de 159 mil casas (OCUPAÇÕES..., 20/12/2007).

## 5 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE PARA TODOS NO BRASIL

Nos anos 1980 a questão urbana constituiu-se um problema nacional como bandeira de luta e evidenciava a necessidade de se realizar uma releitura da cidade e do modelo dominante do uso do solo urbano. Os movimentos sociais reivindicavam o acesso à moradia e a condições dignas de vida, colocando em evidência uma nova formulação política da questão urbana, lutas que, “além de visarem à melhoria das condições de vida dos grupos diretamente envolvidos, tentaram alterar o caráter e as prioridades das políticas públicas”. (KOWARICK; BONDUKI, 1988, p.163)

A formulação da bandeira de luta por reforma urbana apresentada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana destacaria a democratização do acesso à moradia com centralidade no direito à cidade, aos direitos de uso do solo, da habitação e de transporte. Essa plataforma foi debatida no Congresso Nacional, no processo constituinte que resultou na Constituição Brasileira de 1988, que marcou a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira, no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – Capítulo II – Da Política Urbana, artigos 182 e 183.

Após doze anos de discussões, em que os interesses dos diferentes grupos sociais foram confrontados, foi aprovado, em 18 de junho de 2001, o Estatuto da Cidade. O objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades, oferecer mecanismos para a regularização fundiária, combater a especulação imobiliária e assegurar a

sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. Define o direito à cidade como: “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as atuais e futuras gerações”. (CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA ARQUITETURA E AGRONOMIA - BRASIL, 2001).

O direito à cidade, adotado pelo direito brasileiro, coloca-o no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos como, por exemplo, o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente. Essa experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade ao ser instituída com objetivos e elementos próprios como um novo direito humano, ou seja, com a universalização do atendimento das demandas urbanas, com equidade, garantindo, inclusive, à população de baixa renda, os serviços essenciais como o de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, limpeza pública, drenagem urbana e controle de vetores da cadeia de doenças transmissíveis, acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos.

O processo de discussão do direito à cidade teve sua gênese nas conferências das Nações Unidas e da sociedade civil sobre meio ambiente e desenvolvimento, no Rio de Janeiro (ECO-92). Foi elaborado o tratado sobre a questão urbana ‘Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis’, construído com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana no Brasil e da organização internacional *Habitat Internacional Coalition*.

Outro processo global importante foi a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Habitat II, realizada na cidade de Istambul, em 1996. A conferência teve como principal foco a tarefa de adotar uma agenda que recebeu o nome de Agenda Habitat que, por sua vez, estabeleceu um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação visando orientar os esforços nacionais e internacionais no campo de melhoria dos assentamentos humanos regulares – as cidades formais – e os irregulares – que são as informais, subnormais e áreas sub-habitadas. (SAULE JÚNIOR, 1999)

A Agenda Habitat destaca a necessidade de melhorar a qualidade de vida nos assentamentos humanos com padrões sustentáveis de produção, consumo, promoção de todos os serviços sociais, econômicos e ambientais básicos sem ameaçar a viabilidade dos sistemas natural, social e construído, dos quais esses serviços dependem, atendendo às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras.

Foi reconhecido o direito à moradia como um direito humano pelos organismos internacionais (Agência Habitat das Nações Unidas e os Governos dos Estados Nacionais), passo embrionário para a

construção do direito à cidade na esfera internacional que teve no Fórum Social Mundial palco privilegiado.

No Brasil, o governo federal na gestão de 2002-2006 deu visibilidade à questão das cidades, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (considerada uma vitória de uma histórica luta pela reforma urbana) e a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, com o objetivo de estabelecer as diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e a implantação do Conselho Nacional das Cidades (abril de 2004) composto de diversos segmentos do poder público e da sociedade civil. O ConCidades acompanha, avalia e contribui no estabelecimento de diretrizes para uma política de saneamento ambiental, habitação, parcelamento da terra, transporte, trânsito, mobilidade urbana e a campanha do Plano Diretor, defendendo os princípios da democratização, descentralização, fortalecimento da atuação dos municípios e dos Estados. Apontou quatro temas que remetem aos quatro principais desafios para a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no país: participação e controle social, questão federativa, política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano.

Em uma época em que as atividades capitalistas têm se pautado pelas exigências da competição global, o que envolve a própria cidade como mercadoria a ser vendida no mercado mundial da atração de investimentos, os representantes do grande capital passaram a interessar-se por cidades ambientalmente sustentáveis e mais eficazes na universalização dos serviços públicos essenciais, com incentivos ao empreendedorismo das cidades e ao planejamento estratégico das metrópoles para possuírem uma imagem forte e positiva. É o discurso único: "pense global, aja local". Outra idéia é que a cidade é uma mercadoria a ser vendida num mercado extremamente competitivo. (VAINER, 2000).

Trata-se de uma conduta ambígua e contraditória não apenas porque se volta contra as consequências advindas da própria maneira predatória com que se pautou a acumulação capitalista nas cidades, mas, especialmente, porque o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo gera desemprego e multiplica a miséria, a precarização crescente das relações de trabalho e a privação do atendimento às necessidades básicas de contingentes populacionais crescentes.

Poderíamos questionar como será possível a implantação do direito à cidade para todos em países periféricos, a exemplo do Brasil, com uma realidade complexa que atinge frontalmente os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança de uma grande parcela de brasileiros, os quais têm seus direitos fundamentais negados e, por consequência, sua própria dignidade, até porque a construção da cidadania tem características específicas, uma vez que há uma estrutura organizada com base em relações de poder e dominação.

## 6 CONCLUSÃO

Conseqüentemente, as cidades, hoje, no caso específico Fortaleza, não conseguem resolver as condições básicas de saúde, de educação, de moradia e de alimentação da população; tudo é transformado em objeto mercantil. Por outro lado, foram estabelecidos marcos legais que asseguraram direitos como à cidade para todos. O Estado brasileiro, historicamente, tem implementado políticas sociais de caráter paliativo, assistencialista, compensatório. Essas são aprovadas e regulamentadas sem modificar a questão central que é a propriedade privada e a desigualdade social. O atual governo federal tem como lema: 'Brasil, um país de todos'; portanto, representa o Estado capitalista na sua sutileza e, para se firmar como Estado de todos, estando acima da classe dominante e da classe trabalhadora. Por exemplo, o Programa de Governo Brasil de Todos e o lema 'cidade para todos' buscam promover, por meio da PNUD, a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, à água potável e ao ambiente saudável e assegurar o trânsito e a mobilidade urbana com segurança por meio da gestão participativa.

O direito à cidade para todos é contraditório, pois compreende a questão urbana desvinculada das relações estruturais, das relações de classes. A PNDU representa, de fato, um instrumento coordenado pelo governo com o objetivo de garantir, não o direito à cidade a todos e, sim, contribuir para a produção e reprodução do capitalismo, em que o acesso pleno de todos não se realiza, até porque existe uma barreira fundante no interior da ordem social capitalista impedindo a garantia de uma cidade para todos numa contradição originária da relação capital e trabalho que não permite criar condições objetivas para a realização plena de homens e mulheres nesse modo de produção indispensável à produção e à reprodução da desigualdade social.

Dessa forma, o que temos são leis, formas jurídicas as quais denotam uma situação de bem-estar e algumas políticas sociais que pressupõem em seus programas, a exemplo do Estatuto da Cidade, a universalização de benefícios, mas que não se efetivam na prática. As políticas propostas que tentam igualar oportunidades são contraditórias porque buscam uma nova sociedade sem mudar sua estrutura econômica perversa que garante a produção social da desigualdade decorrente das diferenças geradas pela proteção excessiva ao direito da propriedade privada exercido como direito de livre concentração. (ARRUDA JR, 2005).

Logo, a questão é mais complexa e não se trata apenas de lutar para que o direito à cidade seja exequível. É preciso ter clareza de que o direito mantém as desigualdades, pois essas são reduzidas formalmente, até porque uma transformação essencial de uma sociedade não é realizada por meio de decretos e de decisões judiciais e o Estado, como um espaço contraditório, tem que construir



sua legitimidade na sociedade por meio da promoção de alguns direitos e reivindicações, mesmo que seja para negá-los ou enquadrá-los à sua ordem, enquanto controle do risco de desestabilização social apresentado como Estado que defende os interesses de todos. É importante destacar que, enquanto para os cidadãos a observância das leis é uma obrigação jurídica, para o Estado é só uma obrigação moral sem sanções punitivas pelo descumprimento. Esse modo de pensar está ligado à “curiosa concepção do dever cívico independente dos ‘direitos’ como se existissem deveres sem direitos e vice-versa: essa concepção está ligada precisamente à da não-obrigatoriedade jurídica das leis para o Estado”. (GRAMSCI, 2002, p. 258)

A constatação da retomada da discussão dos direitos humanos, e em particular do direito à cidade, é um fato que ocorre na exata medida e intensidade em que esses são negados. É que não se pode discordar da importância desses direitos, pois a decretação dos mesmos não pode oferecer garantias de sua implantação. Já foram proclamados inúmeros princípios e leis que ‘não pegam’, possivelmente porque limitariam o poder do capital. Num mundo de desemprego crônico, de uma sociedade dos descartáveis, ‘cemitérios dos automóveis’ vive-se sob a pressão de explorar tudo ao máximo. “Somente em sonho se poderia fazer oposição diametral, esses desenvolvimentos por meio de bons ofícios de uma legislatura iluminada”. (MÉSZÁROS, 2002, p.832)

A proposta do ‘direito a ter direitos’ não pode desconsiderar o processo de constituição do capitalismo em que a cidadania, entendida como articulação entre indivíduos juridicamente livres, oculta as determinações reais do ponto de vista da ideologia burguesa. As determinações de operário e capitalista, de dominado e dominante desaparecem. Para que as relações entre os indivíduos não sejam vividas como contraditórias, faz-se necessário apresentá-las como conflitividades entre indivíduos isolados e juridicamente livres e iguais. (DIAS, 1997)

Vigora uma desigualdade estrutural no processo de produção e reprodução da sociedade, contradição entre os interesses particulares e os interesses da humanidade. Por isso, cabe desmistificar a ideologia dominante quanto à possibilidade de acontecer, nesta sociedade, a realização do interesse de todos. Observando como as coisas funcionam é “tentador concluir que ‘o interesse de todos’ é um conceito ideológico vazio, cuja função é a legitimação e a perpetuação do sistema de dominação dado”. (MÉSZÁROS, 1993, p. 214).

Conseqüentemente, a luta pelos direitos humanos, e em particular o direito à cidade, não pode ser restrita à sua legalização e às suas possibilidades de reprodução na sociedade capitalista, até porque a garantia formal pode ser uma estratégia de controle político-ideológico das lutas populares, de legitimação da hegemonia burguesa. Sob a égide da sociabilidade do capital, os direitos humanos, em particular o direito à cidade para todos, são proclamados mediante uma concepção abstrata de

universalidade. Por fim, o sistema do capital é totalmente incompatível com suas próprias projeções de universalidade, viável, capaz de harmonizar o desenvolvimento universal das forças produtivas com o desenvolvimento das capacidades e potencialidades dos indivíduos sociais livremente associados.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília, et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2000.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo L. Constituição: Ordem e Terror? Validação da luta democrática. In: ARRUDA JÚNIOR, Edmundo L; BARBOSA, Leila Carioni (Orgs.). **Direitos Humanos e desenvolvimento**. Florianópolis: OAB/SC Editora 2005.

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente** – A ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

BORJA, Jordi; CASTELL, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, CEBRAP, n.45, São Paulo, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil** – O longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil** – crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA ARQUITETURA E AGRONOMIA BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, 2. ed., 2001.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Editora Contraponto, 1997.

DIAS, Edmundo Fernandes. **A liberdade (im) possível na ordem do capital** – Reestruturação produtiva e passivização. Textos Didáticos. São Paulo: IFCH: UNICAMP, 1997.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe operária na Inglaterra. In: FERNANDES, Florestan. **K. Marx, F. Engels**. São Paulo: Ática, 1988.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.



GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política, v.3, Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1988.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3, Brasília: ABEPSS, 2001.

\_\_\_\_\_. As dimensões Éticas- Políticas e Teórico-Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Orgs.) **Serviço Social e saúde** – formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, MINISTÉRIO da Saúde, 2006.

KOWARICK, Lúcio; BONDUKI. **As lutas sociais e a cidade** – São Paulo: Passado e Presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. **A cidade do capital**. Tradução de Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo. Editora: Hucitec, 1987.

MARX, Karl. **O Capital**. – Livro I – O processo de produção do capital. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MÉSZÁROS, Istvan. **Filosofia, Ideologia e Ciência Social** – Ensaios de negação e afirmação Tradução do Laboratório do CENEX/FALE/UFMG. São Paulo: Ensaio, 1993.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital** – Rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo César Castaheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Editora UNICAMP – Boitempo, 2002.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a respeito da “questão social”. **Revista Temporalis**. Ano 2, n. 3, Brasília, ABEPSS, 2001.

OCUPAÇÕES mudam perfil da cidade. **Jornal O Povo**, 20 dez. 2007. Acesso em: 1 Julho 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **O Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil de 2003**. <http://www.pnud.org.br/pobreza/desigualdade>. Acesso em: 1 Agosto 2008.

SANCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade** – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonard – Instituto Polis, 1999.

SILVA, José Borachiello da. ; CAVALCANTE, Tércia Correia. et al. **Ceará: um olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SOUZA, Simone de (org). **Uma nova história do Ceará**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília, VAINER, et al. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2000.

#### NOTA

1. Este artigo é um recorte da tese de doutorado em Serviço Social defendida na Universidade Federal de Pernambuco, em 2007, com o título: “**A lógica da apropriação dos espaços públicos na cidade de Fortaleza pelo trabalhador de rua**”.

#### Aurineida Maria Cunha

Professora da Universidade Estadual do Ceará/UECE. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE.  
E-mail: aurineidacunha@uol.com.br

#### Universidade Estadual do Ceará - UECE

Campus do Itaperi  
Av. Paranjana, 1700 - Fortaleza - CE  
CEP: 607400-000